GEMEENTE HEERENVEEN
| Memo |

Aan
gemeenteraad
Van
Hans Broekhuizen
Datum
1 oktober 2015

Beantwoording vragen vanuit de fracties omvormingsplan Peuteropvang

1. Doorlooptijd tot 1 januari bij afwijkend besluit; consequenties eerdere openstelling van de markt

Tijdens het Petear van 22 september en vanuit de fracties, is verzocht om de financiële consequenties in beeld te brengen indien gekozen wordt voor openstelling van de markt vanaf 1 januari 2016.

In de berekening van Buitenhek (memo 28 september jl.) is globaal aangegeven wat mogelijke verschuivingen van peuters financieel (€ 180.021,-) zou kunnen betekenen (overloop van peuters naar nieuwe aanbieders) in 2016.
Aanvullend hierop is er ook sprake van extra kosten i.v.m. verplichtingen in het kader van de afbouwregeling met huidige partners. Doordat de juridische consequenties op 28 september nog niet volledig in beeld waren, ontbrak de financiële doorberekening van deze consequenties in de eerder verstuurde memo (28-9-15). Met de onderstaande financiële doorberekening willen we u aanvullend infomeren. De juridische onderbouwing is te vinden in de bijlage.

Om een goede vergelijking te kunnen maken met het voorstel zoals beschreven in het omvormingsplan, zetten we de twee voorstellen met bijhorende consequenties naast elkaar.

A. Peuteropvang per 1 januari 2016; **gefaseerde openstelling markt** zoals omschreven in omvormingsplan.
B. Peuteropvang per 1 januari 2016; **openstelling voor de gehele markt per 1-1-16.**

Uitwerking A (de gefaseerde openstelling markt):
Het omvormingsplan is hiervan de uitwerking en ligt voor aan de raad. De afbouwregeling bestaat uit een overgangsjaar 2016 voor de vier huidige aanbieders. Hierover zijn geen zienswijzes ingediend.

	Kosten peuteropvang	Frictiekosten	Besparing
2016	€ 425.640,-	€ 261.198,-	
2017	€ 425.640,-	€ 107.320,-	
2018 (en verder)	€ 425.640,-	-	€ 125.282,-

Belangrijkste financiële en juridische conclusies
- Totaal blijft binnen de beschikbare budgetten.
- In de jaren 2016 en 2017 vormen de vrijgekomen middelen dekking voor de frictiekosten.
- Vanaf 2018 is de besparing € 125.000,-

- Er zijn bij deze optie geen extra kosten voor de afbouwregeling vanwege overeenstemming met de vier huidige partijen over de omvorming. Het overgangsjaar is een essentieel onderdeel van deze afbouwregeling.

Uitwerking B (gehele openstelling markt per 1-1-16):

De financiële en juridische consequenties

De jaarlijkse subsidies aan de vier huidige aanbieders zijn voor meer dan drie jaar toegekend, waardoor er op basis van de Algemene wet bestuursrecht een redelijke afbouwregeling gevonden moet worden.

- Bij gehele openstelling van de markt kan de afbouwregeling pas starten vanaf 2017.
- De huidige aanbieders hebben in 2016 recht op het volledige subsidiebedrag voor de uitvoering van het peuterspeelzaalwerk (€ 610.135,-). **De totale kosten voor 2016 kunnen oplopen tot maximaal € 1.296.973,-.** Dit is een optelsom van de kosten peuteropvang, frictiekosten en het volledige subsidiebedrag peuterspeelzalen **(de extra kosten)**. Zie onderstaand overzicht
- In de jaren 2017 en 2018 start pas de procentuele afbouwregeling (volgens Awb). Ook deze extra afbouwkosten (maximaal) komen bovenop de kosten uitvoering peuteropvang.
- De middelen die de vier aanbieders zouden ontvangen voor de afbouw mogen juridisch niet ingezet worden voor de uitvoering van de nieuwe peuteropvang.

Conclusie: Dubbele kosten t/m 2018 (maximale afbouw + uitvoeringskosten peuteropvang). Wij ontraden deze optie gezien de aanzienlijke meerkosten**.**

	Afbouw verplichtingen (maximaal)	**Kosten peuteropvang**	**Frictiekosten**	**Totale kosten per jaar**
2016	€ 610.135,- (100%)	€ 425.640,-	€ 261.198,-	€ 1.296.973
2017	€ 427.095,- (70%)	€ 425.640,-	€ 107.320,-	€ 960.055
2018	€ 244.054,- (40%)	€ 425.640,-	-	€ 669.694
2019	€ 0,-	€ 425.640,-	-	€ 425.640
Extra kosten	**€ 1.281.284,-**			

2. Bescherming peuteropvang in kleine dorpen

Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor hun exploitatie en het rendabel maken/houden van hun peuteropvang (markt). Het is dus niet de bedoeling dat instellingen een peuteropvang gaan openen met een te lage bezetting en dat de gemeente dit gaan compenseren.

De maatregel is opgenomen bij de frictiekosten om in ieder geval voor 2 jaar te zorgen dat in de kleine dorpen het aanbod van een peuteropvang (voor zowel kinderopvangtoeslag gerechtigde ouders als niet twee verdieners) geborgd is. De gemeente zal hier een zorgvuldige inhoudelijke keuze in maken. De bescherming van locaties in kleine dorpen in de verdere toekomst zal onderdeel zijn van de evaluatie in 2017.

3. Intentieverklaring IKC

In het najaar van 2013 is er een intentieverklaring ondertekend door De Basis, Meilân, Kinderwoud en de gemeente. Er zijn geen specifieke middelen vanuit de gemeente gekoppeld aan dit initiatief.

De rol van de gemeente is hierin minimaal. De samenwerking tussen de vier partijen wordt vormgegeven op basis van gelijkwaardigheid. De gemeente Heerenveen ondersteunt, versterkt en faciliteert het initiatief (daar waar mogelijk). Dat doet de gemeente met haar verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting, het bij elkaar brengen van partners en het, indien dit onder haar verantwoordelijkheid valt, scheppen van een goede infrastructuur. Ondanks de rol die de gemeente speelt, zijn de Basis, Meilân en Kinderwoud de trekkers van de realisatie van een meer inhoudelijke samenwerking en afstemming.

4. Welke instellingen voldoen aan de eis?

Instellingen die voldoen aan de kwaliteitseisen kinderopvang en ingeschreven staan in het LRKP, kunnen zelf ervoor kiezen om te starten met peuteropvang aan ouders van niet twee verdieners per 1-1-2017. Ze kunnen nu al peuteropvang aanbieden aan ouders die recht hebben op kinderopvangtoeslag.

Er staan op dit moment 19 kinderopvanglocaties ingeschreven in de gemeente Heerenveen in het LRKP (openbaar register). Zij voldoen allemaal aan de kwaliteitseisen voor de kinderopvang. In het omvormingsplan staat dat wij als aanvullende eis hebben dat alle peuteropvang locaties die gebruik willen maken van de gemeentelijke toeslag ook moeten voldoen aan de VVE kwaliteitseisen (VVE programma en scholing). De meeste kinderopvanglocaties voldoen waarschijnlijk al aan deze eis, met uitzondering van de kleine particuliere kinderdagverblijven.

5. Frictiekosten toedeling

Er is door onafhankelijk bureau Buitenhek een inschatting gemaakt van de nodige frictiekosten voor 2016 en 2017. Zij zijn gespecialiseerd in de exploitaties van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen en in de harmonisatie naar peuteropvang. Door hun ervaringen in andere gemeenten, die al geharmoniseerd zijn, kunnen zij een goede inschatting maken welke frictiekosten er ontstaan in de gemeente Heerenveen.

Bijlage 1. De juridische onderbouwing van de financiële consequenties.

Onderbouwing en wettelijke basis
In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is vastgelegd op welke wijze een subsidie voor een volgend tijdvak geweigerd kan worden. Artikel 4:51 Awb biedt de wettelijke basis. Indien een subsidie voor drie of meer achtereenvolgende jaren is verstrekt voor dezelfde of in hoofdzaak dezelfde voortdurende activiteiten, geschiedt gehele of gedeeltelijke weigering van de subsidie voor een daarop aansluitend tijdvak op de grond, dat veranderde omstandigheden of gewijzigde inzichten zich tegen voortzetting of ongewijzigde voorzetting van de subsidie verzetten, slechts met inachtneming van een redelijke termijn.

Er is hier sprake van een subsidie die voor ten minste drie jaar achtereen is verstrekt voor dezelfde activiteiten: peuterspeelzaal. De veranderde inzichten dan wel veranderde omstandigheden liggen in de toekomst. Per 1 januari 2018 komt er gewijzigde wetgeving waarmee de gemeente rekening dient te houden. De gemeente heeft ervoor gekozen alvast in te spelen op deze komende wetgeving. Dit is vastgelegd in het omvormingsplan.

Redelijke termijn
Bij artikel 4:51 Awb speelt de redelijke termijn een zeer belangrijke rol. De redelijke termijn hebben wij gezien het gehele voortraject, de intensieve samenwerking en de doorlopende afstemming met de huidige partijen kunnen verkorten. Om deze reden hebben de instellingen ook meegewerkt en informatie verstrekt waardoor de gemeente haar beleid en omvormingsplan kon opstellen. Vervolgens is er voor de juridische afhandeling, conform Awb, een procedure gestart.

De instellingen zijn door middel van een vooraankondiging uitgenodigd om hun zienswijze in te dienen over het beëindigen van hun subsidierelatie met de gemeente inzake peuterspeelzalen. Deze vooraankondiging en de verkorte redelijke termijn hangt samen met de informatie verstrekken, het gefaseerd invoeren van peuteropvang per 1 januari 2017 en hetgeen gesteld in het omvormingsplan. Instellingen konden tot 23 september 2015 hun zienswijze indienen. Er zijn geen zienswijze ingediend.

Juridische en subsidietechnische consequenties
De juridische en subsidietechnische consequentie voor het eerder open stellen van de markt is als volgt. Dit houdt in dat hetgeen vermeld in de communicatie, de afstemming met de huidige partijen en de informatie verstrekking niet meer correct is. Waardoor de basis van de gefaseerde invoering en redelijke termijn gewijzigd moeten worden. Dit houdt concreet in dat er door Buitenhek management en consult een nieuw (omvormings)plan opgesteld dient te worden waarin de inhoudelijke consequenties inzichtelijke worden.

Aankondiging en termijn
Tot slot dient er opnieuw een vooraankondiging beëindiging subsidie peuterspeelzalen opgesteld te worden met inachtneming van redelijke termijnen, de instellingen hebben vervolgens de tijd om binnen zes weken een zienswijze in te dienen. De gemeente dient deze af te wegen en tot slot dient het definitieve aankondigingsbesluit te worden verstuurd, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Deze aankondiging dat de subsidie zal worden geweigerd dient tijdig plaats te vinden en voldoende duidelijk te zijn. Tijdig plaatsvinden per 1 januari 2016 is niet aan de orde, omdat dan de redelijke termijn niet gehaald wordt.

Een redelijke termijn voor het afbouwen van een subsidie voor ten minste drie jaar is in zijn algemeenheid drie a vijf jaar. Aangezien de gemeente reeds eerder signalen heeft afgegeven wordt in dit geval een afbouwtermijn van drie jaar redelijk geacht.

Afbouw
Indien er wordt gekozen om de markt open te stellen houdt dit in dat de afbouw van de subsidie niet per 1 januari 2016 plaats kan vinden. Dit gelet op tijdigheid aankondigingstermijn, tijdigheid is niet in de maand oktober waarnaar binnen drie maanden het subsidietijdvak begint.

Daarnaast is er gezien de gewijzigde omstandigheden geen mogelijkheid meer tot een verkorte redelijke termijn. Er is geen tijd meer om een heel nieuw voortraject te starten, intensieve samenwerking op te zetten en afstemming te plegen met alle instellingen. Daarnaast is de kans zeer aanwezig dat deze nieuwe situatie niet de voorkeur biedt van de huidige instellingen waardoor de kans op het indienen van een zienswijze en vervolgens bezwaar wordt vergroot. De impact is voor de huidige partijen ook groter als de markt wordt opengesteld waardoor afbouw zeker noodzakelijk is.